

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ И ПРОМЫШЛЕННОЙ  
БЕЗОПАСНОСТИ ГОРНЫХ РАБОТ**

**К.Е. Чалышева**

**Научный руководитель заведующий кафедрой гражданского права И.Б. Калинин  
Российский государственный университет правосудия, Западно-Сибирский филиал,  
г. Томск, Россия**

При пользовании недрами в последние десятилетия осуществляется воздействие на окружающую среду, превосходящее по объёмам естественные природные процессы. Так, за один год всеми вулканами планеты из недр извергается около 65 км<sup>3</sup> лавы, в то время как в процессе недропользования извлекается из недр и перемещается около 100 км<sup>3</sup> горных пород. При этом в ходе пользования недрами оказывается не только негативное воздействие на окружающую среду, но и создаётся опасность как для работников, осуществляющих недропользование, так и для жителей территорий, на которых оказывают воздействие горные работы. В Кузбассе, например, существует специальная (и, очевидно, дорогостоящая) программа расселения жителей домов, приходящих в аварийное состояние из-за проседания грунтов над старыми угольными подземными выработками. Наиболее опасными являются объекты горнодобывающей промышленности, в первую очередь, угольные шахты. Самые крупные аварии, имеющие социально значимые последствия с большим количеством погибших и травмированных работников, как в России, так и в зарубежных странах, произошли именно на объектах угольной промышленности [11. С. 27]: Франция, 1906 г. – 1060 погибших, Манчжурия, 1931 г. – более 3000, 1942 г. – 1572 жертв, Россия, 2010 – 91 погибший (шахта Распадская). Возникновение чрезвычайных ситуаций – распространённое явление при недропользовании. Основными их причинами являются физический износ оборудования, нарушение технологических норм, правил техники безопасности и охраны труда, пользование недрами без учёта территориальных экологических и климатических особенностей, необеспечение мер по предупреждению чрезвычайных ситуаций и уменьшению их негативного воздействия на окружающую среду [12].

Согласно ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» [4], экологическая безопасность – это состояние защищённости природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий. Министерство природных ресурсов и экологии РФ, по словам Министра, выделяет пять основных задач в сфере экологической безопасности недропользования: 1) безаварийная эксплуатация технологического оборудования; 2) минимизация негативного воздействия на окружающую среду; 3) обеспечение готовности специализированных подразделений и служб к ликвидации последствий аварий, а также их профилактика, как на суше, так и на континентальном шельфе России; 4) предоставление организациями информации о загрязнении окружающей среды и мерах по реабилитации загрязнённых объектов; 5) обеспечение производственного контроля и государственного надзора [9]. При этом обеспечение экологической безопасности должно осуществляться по трём основным направлениям: 1) обеспечение промышленной безопасности опасных производственных объектов недропользования; 2) предупреждение загрязнения окружающей среды отходами недропользования; 3) предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций [10].

Экологическая безопасность, как отмечалось, – это состояние защищённости природной среды. Обеспечить такое состояние можно только путём реализации мер по охране окружающей среды, в том числе, и посредством проведения мероприятий, направленных на недопущение техногенных аварий на объектах недропользования. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» содержит лишь отсылочную норму, определяющую правовые основы в сфере экологической безопасности недропользования. В соответствии со ст. 2 Закона, отношения, возникающие в области охраны и рационального использования природных ресурсов, их сохранения и восстановления, регулируются ... законодательством о недрах, иным законодательством в области охраны окружающей среды и природопользования.

Закон РФ «О недрах» [2], как базовый закон системы горного законодательства, регулирует охрану окружающей среды несколькими способами: 1) Путём введения ограничения или запрета права пользования недрами. Статья 3 Закона к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования относит введение ограничений на пользование недрами на отдельных участках для обеспечения, в том числе, охраны окружающей среды. Согласно ст. 8 Закона, пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения ... охраны окружающей среды. 2) Через соблюдение порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (п. 9 ст. 23 Закона). 3) Путём предотвращения размещения отходов производства и потребления на водосборных площадях подземных водных объектов и в местах залегания подземных вод, которые используются для целей питьевого водоснабжения или обеспечения водой объектов промышленности либо объектов сельскохозяйственного назначения, или резервирование которых осуществлено в качестве источников питьевого водоснабжения (п.11 ст. 23 Закона).

Помимо этого, Закон РФ «О недрах» предусматривает правила охраны собственно недр и участков недр. К ним можно отнести следующие требования: 1) охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку (п. 7 ст. 23 Закона); 2) предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недрами, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении отходов I – V классов опасности, сбросе сточных вод, размещении в пластах

горных пород попутных вод и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд (п. 8 ст. 23 Закона). В случае нарушения требований по охране окружающей среды или недр право пользования недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено уполномоченными государственными органами.

Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации» [1] введены дополнительные ограничения при недропользовании на континентальном шельфе России в целях охраны окружающей среды. Статьей 16.1 Закона предусмотрено, что создание, эксплуатация, использование искусственных островов, установок, сооружений при региональном геологическом изучении, геологическом изучении, разведке и добыче минеральных ресурсов континентального шельфа не могут осуществляться в случаях, если такие создание, эксплуатация, использование несовместимы с требованиями защиты и сохранения морской среды, природных ресурсов континентального шельфа а также если такую деятельность планируется осуществлять в границах особо охраняемых природных территорий континентального шельфа.

Обеспечение экологической безопасности горных работ невозможно без реализации мер по их промышленной безопасности. Правовые основы промышленной безопасности заложены Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» [3]. В соответствии с названным Законом, под промышленной безопасностью опасных производственных объектов понимается состояние защищённости жизненно важных интересов личности и общества от аварий и их последствий на опасных производственных объектах. Производственные объекты, на которых ведутся горные работы (за исключением добычи общераспространённых полезных ископаемых и разработки россыпных месторождений полезных ископаемых, осуществляемых открытым способом без применения взрывных работ), работы по обогащению полезных ископаемых прямо отнесены указанным законом к опасным производственным объектам. Применительно к горным работам, в зависимости от их опасности, Законом предусмотрено четыре класса опасности для подземных и открытых горных работ (I, II, III и IV классы опасности). Правила безопасности на опасных производственных объектах распространяются на все предприятия и организации, осуществляющие деятельность на горных разработках независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, а также на индивидуальных предпринимателей и физических лиц, осуществляющих проектирование, строительство и эксплуатацию горного предприятия, разработку, изготовление, ремонт и использование машин, оборудования, приборов и материалов, работников научно-исследовательских и проектных организаций, контролирующие органы, военизированные горноспасательные части, а также лиц, чья работа или учёба связана с посещением горного предприятия [11].

Детализируются требования в области экологической и промышленной безопасности при проведении горных и связанных с ними работ подзаконными нормативными правовыми актами Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), которая является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции, в том числе, по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами и промышленной безопасности [5]. Среди последних такого рода нормативных правовых актов следует указать, в частности, такие, как: «Инструкция по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах, на которых ведутся горные работы» [6]; «Правила промышленной безопасности при разработке нефтяных месторождений шахтным способом» [7]; «Правила промышленной безопасности складов нефти и нефтепродуктов» [8].

#### Литература

1. Собрание законодательства РФ. 1995. № 49. Ст. 4694 (в ред. Федерального закона от 02.05.2015 г. № 127-ФЗ).
2. Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823 (в ред. Федерального закона от 03.07.2016 г. № 279-ФЗ).
3. Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3588 (в ред. Федерального закона от 03.07.2016 г. № 283-ФЗ).
4. Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133 (в ред. Федерального закона от 03.07.2016 г. № 353-ФЗ).
5. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 32. Ст. 3348 (в ред. Постановления Правительства РФ от 23.11.2016 г. № 1229).
6. Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 31 октября 2016 г. № 449 «Об утверждении федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Инструкция по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах, на которых ведутся горные работы» // <http://www.pravo.gov.ru> (вступает в силу 31 мая 2017 г.).
7. Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 28 ноября 2016 г. № 501 «Об утверждении федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила промышленной безопасности при разработке нефтяных месторождений шахтным способом» // <http://www.pravo.gov.ru> (вступает в силу 23 июня 2017 г.).
8. Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 7 ноября 2016 г. № 461 «Об утверждении федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила промышленной безопасности складов нефти и нефтепродуктов» // <http://www.pravo.gov.ru> (вступает в силу 2 июня 2017 г.).
9. Донской С. Экологическая безопасность недропользования: Из выступления на заседании правительственной комиссии по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности, Минприроды. [Электронный ресурс] // Pro-arctic. URL: <http://pro-arctic.ru/27/02/2014/ecology/7107> (дата обращения: 27.01.2017).
10. Жаворонкова Н.А. Правовые проблемы обеспечения экологической безопасности // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. – 2015. – № 5. – С.93–100.

11. Содружество независимых государств. Исполнительный комитет. Экологическая и промышленная безопасность при освоении месторождений полезных ископаемых государств – участников СНГ. – М., 2014. [Электронный документ]. URL: <https://docviewer.yandex.ru/?url=http%3A%2F%2Fwww.e-cis.info%2Ffoto%2Fpages%2F24349.doc&name=24349.doc&lang=ru&c=58b0ed41b8e1> (дата обращения 22.02.2017).
12. Тельхигова М.Ш. Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности недропользования на северных территориях Российской Федерации // Молодой ученый. – 2015. – № 20. – С. 385–388.

## НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕ В ПРЕДЕЛАХ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

К.В. Часовских

*Научный руководитель профессор Е.С. Болтанова*

*Национальный исследовательский Томский государственный университет, г. Томск, Россия*

Под недропользованием понимается выполнение работ, соответствующих лицензии на право геологического изучения недр, добычи полезных ископаемых, использования и захоронения отходов производства, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых [4]. Согласно ст. 8 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды [1]. Так на территориях населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи пользование недрами может быть полностью или частично запрещено, если это пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей среде. Также в законе указывается, что пользование недрами на особо охраняемых природных территориях (ООПТ) должно осуществляться в соответствии с особым статусом данных территорий.

Для того, чтобы узнать, какие ограничения прав недропользователей устанавливаются на особо охраняемых природных территориях, обратимся к анализу законодательства, регулирующего правовой статус указанных территорий.

Согласно ФЗ от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» к особо охраняемым территориям относятся: государственные природные заповедники (в том числе биосферные заповедники), национальные парки, природные парки, государственные природные заказники, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады [2].

Так в границах государственных природных заповедников полностью запрещаются любые виды деятельности, природные ресурсы, расположенные в границах данных территорий, являются изъятыми их гражданского оборота.

В границах национальных парков могут быть выделены два вида зон с особыми правовыми режимами – зоны, в которых полностью запрещена любая деятельность, и зоны, в которых предусмотрены ограничения отдельных видов деятельности, но, несмотря на различия в правовых режимах данных зон, в законе указано, что природные ресурсы, расположенные в границах таких территорий, являются изъятыми их гражданского оборота.

На территории национальных парков также запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам, находящимся на территории данных парков, и противоречащая целям и задачам таких парков, к указанной деятельности, в том числе относятся разведка и разработка полезных ископаемых, а также деятельность, влекущая за собой нарушение почвенного покрова и геологических обнажений.

На территориях природных парков, государственных природных заказников, территориях памятников природы, а также на территориях дендрологических парков и ботанических садов запрещена любая деятельность, которая противоречит целям создания указанных территории и причиняет вред природным комплексам и их компонентам. Природные ресурсы, расположенные в границах природных парков и дендрологических парков и ботанических садов, (в отличие от других территорий) являются ограниченными в гражданском обороте, то есть можно сделать вывод о том, что на указанных территориях (чисто теоретически) возможно осуществление недропользования, если это не нарушает установленный в них режим.

Исходя из анализа норм, регулирующих правовой режим различных территорий, входящих в состав ООПТ, можно сделать вывод о том, что в границах особо охраняемых природных территорий деятельность по использованию недр, например, в случае обнаружения полезных ископаемых, будет невозможна, в силу прямого запрета законодательства (данный тезис также находит свое отражение и в юридической литературе – отмечается, что «природоохранное законодательство идет по запретительному пути всех видов деятельности на территории ООПТ» [8]). Но на практике разработка месторождений на территории ООПТ все-таки возможна – необходимая территория просто «выводится» из состава особо охраняемых природных территорий [8, 9]. В качестве примеров можно привести национальный парк Бузулукский бор (добыча нефти) [6], золоторудное месторождение «Чудное» [3, 5] и др.

Такое «выведение», на мой взгляд, не является правильным, так как «выводя» ту или иную территорию из состава ООПТ, мы нарушаем целостность и значимость самого понятия «особо охраняемая природная территория» (к тому же, некоторые «выведенные» территории могут находиться в центре ООПТ, но после «выведения» на них уже не будут распространять нормы, регулирующие правовой режим ООПТ).